Indian Claims Commission

BLOOD TRIBE / KAINAIWA

Report on: Akers Surrender (Mediation)

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

October 20, 2005

Chief Chris Shade
Blood Tribe / Kainaiwa

The Honourable Andy Scott
Minister of Indian Affairs and Northern Development

The Honourable Irwin Cotler
Minister of Justice and Attorney General of Canada

Re: Blood Tribe / Kainaiwa – Akers Surrender Negotiation

The outstanding claim of the Blood Tribe's 1889 Akers surrender claim, was officially recognized by the federal government in April 1998, when it was accepted for negotiation.

In June 1997, the Blood Tribe requested the Commission conduct an inquiry into their 1889 Akers surrender claim. The Commission agreed, and in the process of conducting its inquiry the Department of Indian Affairs and Northern Development instructed the Department of Justice to review this claim based on new case law, oral testimony gathered during the Commission's community sessions, and written submissions. As a result, in April 1998, the Minister accepted the claim for negotiation.

By request of the Blood Tribe and Canada's agreement, the Mediation Unit would act as the neutral facilitator. The hard work and goodwill of the parties led to a mediated settlement proposal. A final agreement was voted on and accepted by the First Nation in November 2003; the agreement was then signed by Minister Scott in March 2005.

Our brief summary of the claim and review of the process of negotiations are contained in the attached report, which we are honoured to present to you on this date.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

Renée Dupuis
Chief Commissioner

Mailing address/Adresse postale
P.O. Box/C.P. 1750
Station/Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2

Physical address/Adresse municipale
Ed. Enterprise Building
Suite 400 - 427 *ouest, av. Laurier Ave. West*
Ottawa, Canada K1R 7Y2

CANADA

Tel (613) 943-2737 *Fax* (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

106-01653/

INDIAN CLAIMS COMMISSION

REPORT ON THE MEDIATION OF THE BLOOD TRIBE / KAINAIWA AKERS SURRENDER NEGOTIATIONS

August 2005

CONTENTS

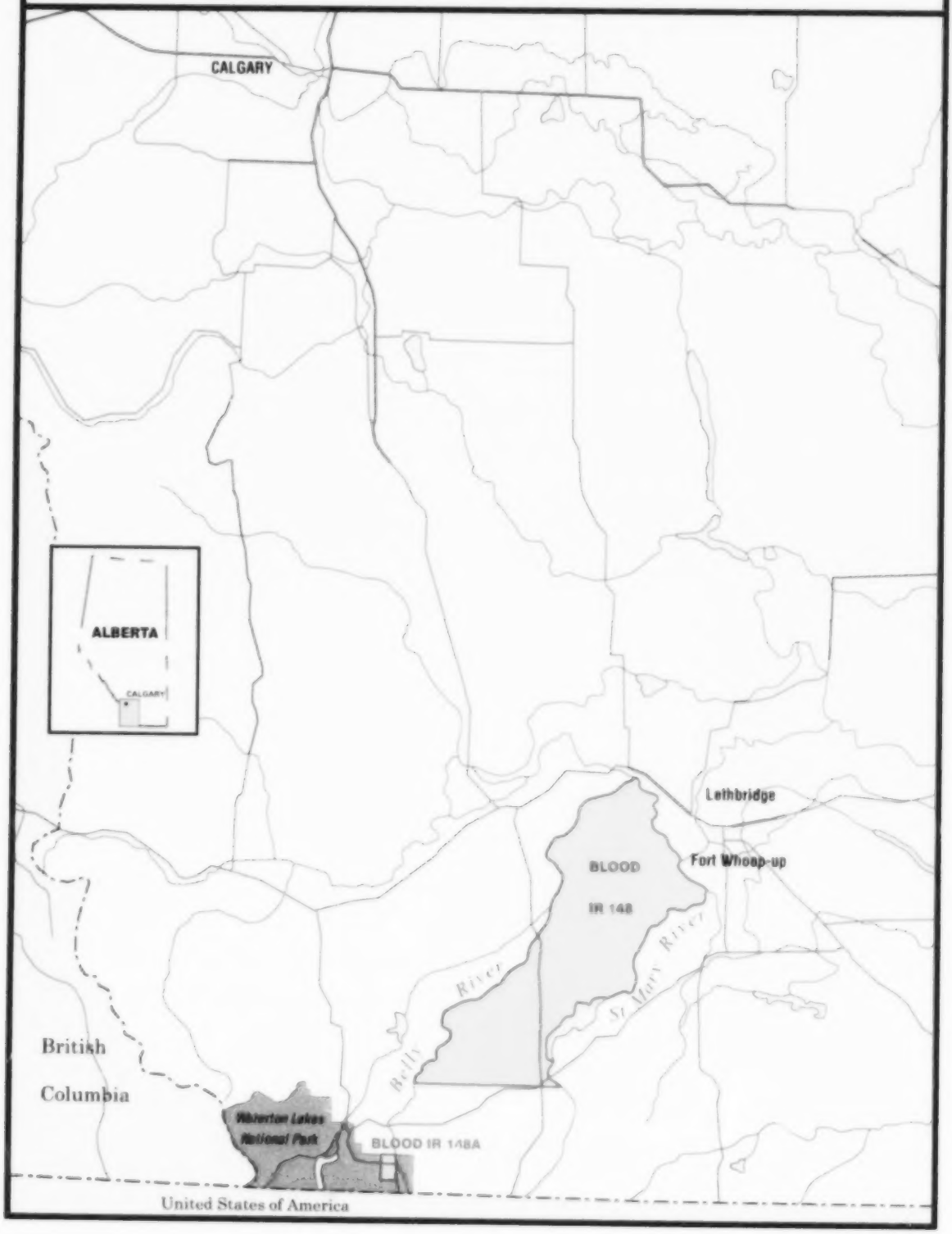
PART I	**INTRODUCTION**	1
	THE COMMISSION'S MANDATE AND MEDIATION PROCESS	2
PART II	**A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM**	5
PART III	**NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM**	11
PART IV	**CONCLUSION**	13

APPENDICES

A	Lesia S. Ostertag, Pillipow & Company, to Ralph Brant, Indian Claims Commission, November 16, 1999	15
B	Randy Bottle, Chair, Tribal Government Committee, to Ralph Brant, Indian Claims Commission, November 26, 2003	17

Claim Area Map

Claim Area Map



PART I

INTRODUCTION

The Blood / Kainaiwa people have historically been allied politically, culturally, and economically with the Peigan and Siksika as the Blackfoot Confederacy. The Blood Reserve, which is the largest in Canada, is located approximately 200 kilometres south of Calgary, stretching west of Cardston in the south to the Lethbridge city limits in the northeast. As of May 2005, the Blood Tribe had a registered population of 9,736, of whom 7,362 live on the reserve.[1] This report outlines how a claim put forward by the Blood Tribe, based on events that occurred over a century ago and submitted for review under the Government of Canada's specific claims process in 1995, was resolved with the assistance of the Indian Claims Commission (ICC).

This report will not provide a full history of the Blood Tribe / Kainaiwa claim. The issues involved in the 1889 Akers surrender claim and the inquiry process have been discussed by the Commission in its June 1999 publication of the report, *Blood Tribe / Kainaiwa: 1889 Akers Surrender Inquiry*.[2] This report will summarize the events leading up to the settlement of this claim and illustrate the Commission's role in its resolution.

The Blood Tribe formally submitted its claim, in accordance with Canada's Specific Claims Policy, to the Minister of Indian Affairs and Northern Development in April 1995. It was premised on two arguments: that the 1889 Akers surrender was invalid, and that no compensation was paid for the land which was taken. In December 1995, Canada agreed to negotiate the portion of the claim relating to lack of compensation while the Kainaiwa continued to look into the issue of the validity of the 1889 surrender. Negotiations led in August 1996 to a settlement of the Akers compensation claim (Akers I), which was ratified by the Kainaiwa membership in March 1997.

In June 1997, the Blood Tribe / Kainaiwa asked the ICC to conduct an inquiry into the outstanding portion of the claim relating to the surrender (Akers II). After a preliminary planning conference, a series of community sessions were held in October and December 1997 in which elders

---

1 Canada, Indian and Northern Affairs Canada [INAC], First Nation Profiles, Blood Tribe, http://sdiprod2.inac.gc.ca/fnprofiles (June 1, 2005).

2 Indian Claims Commission, *Blood Tribe/Kainaiwa: 1889 Akers Surrender Inquiry* (Ottawa, June 1999), reported (2000) 12 ICCP 3.

of the Kainaiwa provided information about the Tribe's strong oral tradition that a surrender meeting and vote had never taken place. After the final community session in December 1997, the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) instructed the Department of Justice to review the Akers surrender claim on the basis of new case law, the written submissions, and the elders' oral evidence.

In April 1998, Canada accepted the claim for negotiation. It agreed that the First Nation had sufficiently established the argument that the surrender was invalid because Canada had not properly obtained "the full and informed consent of the adult, male members of the Tribe."[3]

As a result, further inquiry by the ICC into this matter was no longer necessary, and the Commissioners made no recommendations. In thanking the ICC for its assistance in advancing the surrender claim, the Blood Tribe / Kainaiwa advised that it would also recommend to Canada that the Commission continue its involvement into the negotiation phase.[4] The Commission agreed to act as a neutral facilitator for the negotiations, which began shortly thereafter.

The Commission's Mandate and Mediation Process

The Indian Claims Commission was created as a joint initiative after years of discussion between First Nations and the Government of Canada on how the process for dealing with Indian land claims in Canada might be improved. Following the Commission's establishment by Order in Council on July 15, 1991, Harry S. LaForme, a former commissioner of the Indian Commission of Ontario, was appointed as Chief Commissioner. With the appointment of six Commissioners in July 1992, the ICC became fully operative.

The Commission's mandate is twofold: it has the authority, first, to conduct inquiries under the *Inquiries Act* into specific claims that have been rejected by Canada, and, second, to provide mediation services for claims in negotiation.

---

[3] John Sinclair, Assistant Deputy Minister, Claims and Indian Government, DIAND, April 15, 1998, reproduced in (2000) 12 ICCP 3 at 36.

[4] Dorothy First Rider, Chairperson, Blood Tribe Tribal Government Committee, to Indian Claims Commission, April 29, 1998 (ICC file 2108-25-01, vol. 1).

Canada distinguishes most claims into one of two categories: comprehensive and specific. Comprehensive claims are generally based on unextinguished aboriginal title and normally arise in areas of the country where no treaty exists between First Nations and the Crown. Specific claims generally involve a breach of treaty obligations or cases where the Crown's lawful obligations have been otherwise unfulfilled, such as a breach of an agreement or a dispute over obligations deriving from the *Indian Act*.

These latter claims are the focus of the Commission's work. The Commission is mandated to review thoroughly a rejected claim and the reasons for its rejection with both the claimant and the government. The *Inquiries Act* gives the Commission wide powers to conduct such an inquiry, gather information, and, if necessary, subpoena evidence. If, at the end of an inquiry, the Commission concludes that the facts and law support a finding that Canada owes an outstanding lawful obligation to the claimant, it may recommend to the Minister of Indian Affairs that a claim be accepted.

In addition to conducting inquiries, the Commission is authorized to provide mediation services at the request of the parties. From its inception, the Commission has interpreted its mandate broadly and has vigorously sought to advance mediation as an alternative to the courts. In the interests of helping First Nations and Canada negotiate agreements that reconcile their competing interests in a fair, expeditious, and efficient manner, the Commission offers the parties a broad range of mediation services tailored to meet their particular goals.

PART II

A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM

On September 22, 1877, the Blood Tribe / Kainaiwa entered into Treaty 7 with representatives of the Queen. According to that treaty, reserve lands for the Blood, Blackfoot, and Sarcee Nations were to be set aside along the Bow and South Saskatchewan Rivers. Shortly after, however, the Blood Tribe indicated that it would prefer a separate reserve for itself on the south side of the Belly River, east of the fork of the Kootenai River.[5]

In 1869, two Montana traders had established a trading post at the junction of the Belly and St Mary Rivers, commonly referred to as Fort Whoop-Up. The post was abandoned when the North-West Mounted Police arrived in 1874, but its caretaker, David Akers, continued to live on the site, engaging mostly in market gardening and ranching.

In the summer of 1882, Surveyor John C. Nelson completed a survey of the newly selected reserve (Blood Indian Reserve (IR) 148) and described it as an area of 650 square miles "between, and bounded by, the St. Mary and Belly rivers, from their junction below [Fort] Whoop-up to an east and west line which forms its south boundary ... about nine miles north of the International Boundary."[6] When Assistant Indian Commissioner E.T. Galt inspected the reserve in the autumn of 1882, he reported that two non-Indians were located within the boundaries of the reserve, one of whom was David Akers at Fort Whoop-Up:

> A man named Cochrane is in possession of a Ranch on the Blood Reserve, where he has occupied for several years, and the Indians are anxious that he should quit the premises. ...
>
> A man named Akers is also a squatter on this Reserve. His improvements are at the Eastern extremity of the Reserve, and are very considerable being known as Fort Whoop-up. I have desired the Indian Agent to estimate their value, with a view

---

[5] Norman T. McLeod, Indian Agent, to Edgar Dewdney, Indian Commissioner, December 29, 1880, in Canada, Parliament, *Sessional Papers*, 1880–81, No. 14, "Annual Report of the Department of Indian Affairs for the Year Ended 31st December 1880," 97–98, as reported (2000) 12 ICCP 3 at 14.

[6] John C. Nelson, Dominion Land Surveyor (DLS), to Superintendent General of Indian Affairs, December 29, 1882, Canada, Parliament, *Sessional Papers*, 1883, No. 5, "Report of the Department of Indian Affairs for the Year Ended 31st December, 1882," as reported (2000) 12 ICCP 3 at 15.

> to making a settlement with Akers, as the Indians will not tolerate white men living on their Reserve. I may inform you that Fort Whoop-up was built ten years ago.[7]

On July 2, 1883, Chief Mekasto (Red Crow) and 17 other Chiefs put their marks on "Articles of Treaty" drawn up to amend the reserve provisions of Treaty 7. Excepted from the new reserve was an area described in that document as "any portion of the *north-east* quarter of section number three, in township number eight, in range twenty-two, west of the Fourth Principal Meridian, that may lie within the above mentioned boundaries."[8] This was supposed to be the location of Akers's Fort Whoop-Up location, although it was later discovered that the fort was actually located on the *northwest* quarter of that section. This error was corrected by "Articles of Treaty" dated September 9, 1886.[9]

In 1885, David Akers applied to the Department of Interior to purchase land bounded by the Belly and St Mary Rivers and by the southerly and westerly limits of section 3, township 8, range 22, W4M. The application was referred to the Department of Indian Affairs and, based on a report by Indian Commissioner Edgar Dewdney, the Deputy Superintendent General of Indian Affairs (DSGIA) wrote to the Department of the Interior in December 1885, stating that the land claimed by Akers was not within the boundaries of the Blood Reserve. Akers was subsequently granted entry onto the land and given permission to purchase it. At the same time, however, Indian Affairs officials in Ottawa examined the surveyor's plan and report, and, finding evidence that questioned Commissioner Dewdney's conclusion, they asked the Department of the Interior to delay issuing a patent to Akers.

It took another three years to resolve this issue; in the meantime, Akers, on the "special personal authority of the Minister of the Interior," had "purchased a Military Bounty Warrant covering 320 acres of land with the intention of applying it to the tract to be granted to him at this

---

7 E.T. [Galt] to Edgar Dewdney, Indian Commissioner, October 5, 18. ibrary and Archives Canada (LAC), RG 10, vol. 3637, file 7134, mfm reel C-10112 (ICC Documents, pp. 3–15), a reported (2000) 12 ICCP 3 at 14–15.

8 Articles of Treaty, July 2, 1883, in Canada, *Indian Treaties and Surrenders*, vol. 2 (Ottawa, Queen's Printer, 1891; repr. Toronto: Coles, 1971), 134. Emphasis added.

9 No. 237, Canada, *Indian Treaties and Surrenders, from 1680 to 1890 in Two Volumes* (1891; facsimile reprint, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1993), 2: 194–95.

point."[10] In November 1888, Surveyor Nelson, accompanied by Mekasto (Red Crow), Blackfoot Old Woman, White Calf, and the local Indian Agent, retraced the boundaries of the Blood Reserve, after which Mekasto stated that "the boundaries of his reserve as now fixed would never again be questioned."[11] On this same visit, Nelson also marked the northwest quarter of section 3 for David Akers by planting iron posts at the corners. He later reported that Akers might be persuaded to accept land on the north side of the Belly River in lieu of lands on the Blood Reserve, but Akers refused to move.

The only recourse for the Department of Indian Affairs was to obtain a surrender of the land from the Blood Tribe. In June 1889, Commissioner Hayter Reed was authorized to take the surrender. In response to his request for additional instructions regarding compensation, Reed was told:

> [W]hen taking the surrender you had better make the most favourable terms possible with the Indians, committing the Department as little as possible to any question of compensation, either in land or in any other way ... The Superintendent General doubts whether an equivalent in land could be given to the Indians in the immediate locality of the Reserve, and he considers that land at any distance from their Reserve would be comparatively valueless to them.[12]

The surrender of 440 acres between the Belly and St Mary Rivers, to the south and west limits of section 3, township 8, range 22, W2M, was executed on September 2, 1889. The affidavit that the surrender provisions of the *Indian Act* were adhered to was not signed by Chief Mekasto until December 20, 1889. The explanation for the delay was provided by Indian Agent William Pocklington:

---

[10] A.M. Burgess, Deputy Minister, Department of the Interior, to L. Vankoughnet, DSGIA, February 14, 1887, as quoted in (2000) 12 ICCP 3 at 21.

[11] John C. Nelson, DLS, to the Superintendent General of Indian Affairs, November 12, 1888, as quoted in (2000) 12 ICCP 3 at 21.

[12] R. Sinclair, Acting DSGIA, to Hayter Reed, Indian Commissioner, July 13, 1889, quoted in (2000) 12 ICCP 3 at 23.

> I have at length succeeded in inducing "Red Crow" to make the affidavit before His Honour Judge Macleod releasing that portion of the Reserve claimed by W.D. Akers at Whoop-up on the 19th. I took "Red Crow" to Macleod and en route spoke to him on the question at last he told me that Mr. Akers had told "Day Chief" that he wanted the Indians to run him off the Reserve, no doubt with a view to making a claim against the Government for the same. I told "Red Crow" he could not very well refuse to make the affidavit as he had already done so twice[13] but unfortunately owing to an error in the survey, we wished him to make another. He at last said that if Mr. Justice Macleod and I said it was right he would make the affidavit.[14]

The surrender was signed by the Indian Agent, William Pocklington, and the interpreter, David Mills, but it was Hayter Reed who signed the affidavit on May 16, 1890 – eight months after the surrender, and nearly five months after Red Crow signed it.[15] The Order in Council accepting the surrender followed shortly after, on June 11, 1890.

The area surrendered was important to the Blood Tribe. These lands were the traditional wintering grounds and burial site of the Kainaiwa people and were an important location for the gathering of many items used for nutritional, medicinal, and spiritual purposes. They provided ample resources for hunting, trapping, and the grazing of horses. In addition, these lands also served a significant recreational and commercial purpose for the Tribe. A key river crossing located here made these lands a major meeting and trading site among the Indian people. Given this importance, the Blood elders believe that a surrender of the land would have been an event of great significance in the history of the Tribe, but the oral history, as passed down through the generations, does not include a retelling of any such event. It is the strong belief of the Blood people that a surrender meeting never took place, but, rather, David Akers was allowed to use the land to sustain a livelihood for his Blood wife and their children.[16]

---

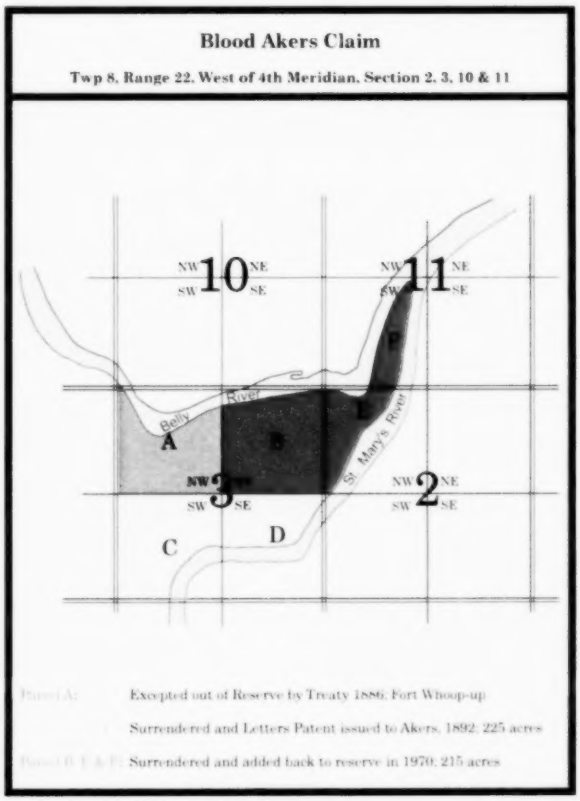
[13] The two affidavits from Mekasto referred to by Pocklington involved the amendments to the 1877 treaty and the correction to the 1883 treaty. Neither of these affidavits involved the surrender of land.

[14] William Pocklington, Indian Agent, Blood Agency, to Hayter Reed, Indian Commissioner, January 8, 1890, as quoted in (2000) 12 ICCP at 24.

[15] No. 282, Canada, *Indian Treaties and Surrenders, from No. 281 to No. 483, Vol. III* (1912; facsimile reprint, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1993), 3: 4–5.

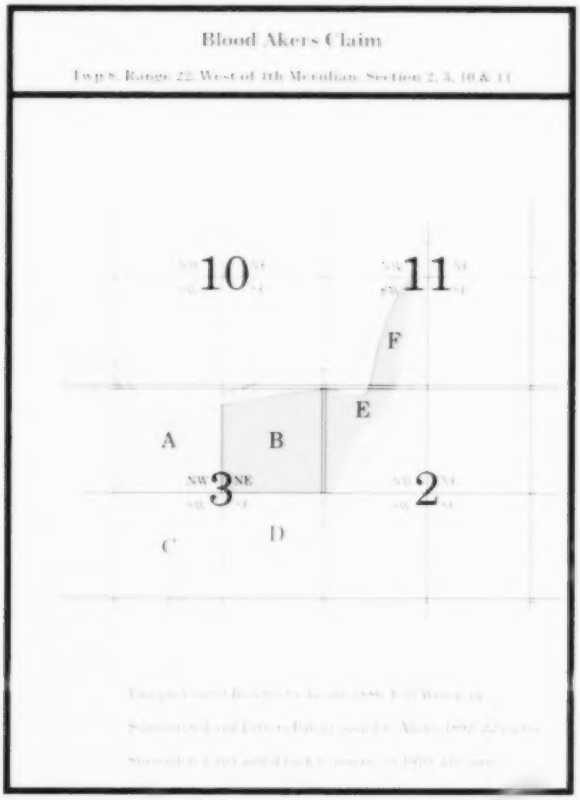
[16] See Testimony of the Elders in (2000) 12 ICCP 3 at 26–30.

On August 5, 1892, Akers received a patent for part of the land surrendered, described as 330 acres in the partial west half and southeast quarter of section 3, township 8, range 22, W2M. The remaining 219 acres between the two rivers in the fractional northwest quarter of section 2 and the fractional southwest quarter of section 11, both in township 8, range 22, were never patented and were returned to the Tribe on August 19, 1970. As the following sketch demonstrates, however, there was (and still is) no legal access to those 219 acres from the rest of the reserve.



The lands patented to Akers fell into the hands of his creditors in 1893, and Akers died in early 1894. Despite a suggestion by Indian Affairs officials that this land be purchased and returned to reserve status and the expressed desire by Chief Mekasto that this happen, at least one quarter section was granted to William Arnold in 1894. A.E. Forget, the Assistant Indian Commissioner, confirmed the elders' view that the 1889 surrender was limited to Akers' use of the land, and he strongly urged that the land be returned to the Blood Tribe:

On August 5, 1892, Akers received a patent for part of the land surrendered, described as 330 acres in the partial west half and southeast quarter of section 3, township 8, range 22, W2M. The remaining 219 acres between the two rivers in the fractional northwest quarter of section 2 and the fractional southwest quarter of section 11, both in township 8, range 22, were never patented and were returned to the Tribe on August 19, 1970. As the following sketch demonstrates, however, there was (and still is) no legal access to those 219 acres from the rest of the reserve.



The lands patented to Akers fell into the hands of his creditors in 1893, and Akers died in early 1894. Despite a suggestion by Indian Affairs officials that this land be purchased and returned to reserve status and the expressed desire by Chief Mekasto that this happen, at least one quarter section was granted to William Arnold in 1894. A.E. Forget, the Assistant Indian Commissioner, confirmed the elders' view that the 1889 surrender was limited to Akers' use of the land, and he strongly urged that the land be returned to the Blood Tribe:

> Upon enquiry into the matter I find that the Arnold entry is upon lands covered by the surrender of 440 acres in September 1889, which though the same is not stated in the document, were surrendered for the benefit of the late Mr. Akers only, and it can therefore be readily understood why the Indians cannot understand why the presence of any other than Akers or heirs on the land is permitted. It therefore occurs, in connection with the suggestion that the land surrendered in 1889 be again acquired, that as these lands were, although not so stated in the written surrender, released by the Indians for the purpose of permitting the Government to transfer the same to Akers, and that as is now shown by the acceptance by the Dominion Lands Agent of an entry by another person covering a portion of the said lands, a portion of same was not occupied by the person for whose benefit they were surrendered, they must still remain vested in the Government for such disposal as may seem most conducive to the interests of the Indians. As in this case the disposal most conducive to the welfare of the Indians is to reacquire the ownership of the land. I would suggest that such portions as have not actually been occupied by and belong to Akers estate, be restored by the Government to the band, and that the Department of the Interior be asked to cancel the Arnold entry.
>
> Regarding the Department's suggestion that the Territory included in the Akers property might advisedly be secured by the Indians by purchase. I would point out, as strengthening the request for the restoration of the lands not occupied by that estate, that apparently no consideration was ever received by the Indians as an offset to the value of the 440 acres which they relinquished solely to permit of the settlement of a claim which was being pressed against the Government by the said D.A. Akers.[17]

Forget's recommendation was not carried out. Title to the land in section 3, township 8, range 22, is currently registered to a Lethbridge area rancher.

---

[17] A.E. Forget, Assistant Indian Commissioner, to Hayter Reed, Deputy Superintendent General of Indian Affairs, July 19, 1894, in (2000) 12 ICCP 3 at 25.

PART III

NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM

The Commission's role in settling the claim would normally have ended as soon as its inquiry was completed and the claim accepted for negotiation by Canada. In this case, however, the Blood Tribe asked that the ICC remain involved in the negotiation process as a neutral facilitator, and Canada agreed.

For the most part, facilitation focused on matters relating to process. With the agreement of the negotiating parties, the Commission chaired the negotiation sessions, provided an accurate record of the discussions, followed up on undertakings, and consulted with the parties to establish mutually acceptable agendas, venues, and times for the meetings. The Commission was also available to mediate disputes when requested to do so by the parties, to assist them in arranging for further mediation, and to coordinate the various land appraisals and loss-of-use studies undertaken by the parties.[18]

Although the Commission is not at liberty to disclose the discussions during the negotiations, it can be stated that the Blood Tribe / Kainaiwa and representatives of the Department of Indian Affairs and Northern Development worked to establish negotiating principles and a guiding protocol agreement, which helped them to arrive at a mutually acceptable resolution of the Tribe's claim.

Elements of the negotiation included agreement by the parties on the nature of the Commission's role in the negotiations; impact of the 1996 settlement agreement for Akers I; identification of damages and compensation criteria; valuation of economic losses; compensation to bring forward historical losses; land appraisals and loss-of-use studies; consideration of reserve creation and acquisition costs; negotiations and ratification expenses; and, finally, settlement issues and agreements, communication and ratification.

The parties began the research required for the negotiations by contracting for an overview opinion as to what studies were needed to assess properly the tribe's losses arising from the illegal taking of the claim lands. On the basis of this overview, it was decided that two land appraisals would be completed, as well as loss-of-use studies relating to agriculture, forestry, and traditional

---

[18] The Kainaiwa counsel's acknowledgment of the ICC's services in coordinating studies, dated November 16, 1999, is reproduced as Appendix A.

activities, and a loss-of-revenue study relating to minerals. The Commission was asked to coordinate these studies, monitoring their completion, coordinating meetings, and facilitating communications among the parties – in other words, taking on clerical and liaison duties that the parties would otherwise have had to perform.

When these studies were completed to the preliminary report stage, the parties agreed to revert to a global approach in the negotiations, mostly relying on the information gathered to date. The only exception was the Oil and Gas Study, which needed to be updated to include information about recent developments of producing oil wells close to the vicinity of the Akers claim lands. Complicated and intense negotiations followed, with several months of offers and counter-offers, but by April 2001, the parties were still far apart, and it looked as though negotiations might break down completely. In January 2002, however, a new federal negotiator was appointed, and the parties were able to reach a tentative agreement in May 2003.

While Canada went through its own approval processes, legal counsel for the parties worked on the documents required for the agreement. In September 2003, a settlement agreement was initialled by two of the Tribe's councillors and the federal negotiator. A community vote ratified the agreement in November 2003.[19]

On March 31, 2005, Minister Andy Scott signed the agreement, providing $3.55 million in compensation to the Blood Tribe.

---

[19] Two weeks later, Randy Bottle, Chair, Tribal Government Committee, wrote to thank the ICC for its assistance in reaching this agreement. See Appendix B.

PART IV

CONCLUSION

The Akers surrender claim, from submission to settlement ratification, took eight and a half years. Compared with other claims that have been brought before the Indian Claims Commission, this time span is a relatively short, especially considering that there was an ICC Inquiry, two negotiations, and two settlements. The negotiations for Akers II – the invalid surrender – took longer than expected and threatened to break down a number of times. As facilitator and mediator, the ICC has no authority to force a resolution or to impose one, and it is a credit to the perseverance of the parties that they worked through their difficulties to reach a settlement.

Based on its experience, the Commission has a number of observations and recommendations to make which may assist future negotiations. We have referred in other reports to the need to assess carefully the requirements for appraisals and loss-of-use studies. This need for assessment is highlighted in a case such as the Blood Akers claim, where negotiations relating to the same land take place within a short period of time (negotiations on the compensation aspects of the claim took place between December 1995 and August 1996, and negotiations on the invalid surrender issues commenced in April 1998). Given the high cost, in both time and money, for land appraisals and loss-of-use studies, the parties should consider from the beginning whether previous studies can be used as they are or if they can be updated quickly at a reduced cost. As well, every effort should be made to use the same teams in the first and second negotiations to avoid the time required to become familiar with the claimant land and issues.

One contractor hired for the loss-of-use studies during these negotiations experienced delays both in having the contract signed by Indian Affairs and in receiving the payment of invoices. Such delays can retard the progress of the work, and the negotiating parties should make every effort to avoid them. The parties should also consider adding a clause to the contract to allow for an altered payment schedule if the studies are stopped at the request of the table before the final report is completed. In the Blood loss-of-use studies, the milestones payments in the contracts with Indian Affairs were determined on the assumption that a final report would be completed, with more money due at the latter stages of the work than at the start. When the negotiating parties decided to stop the

studies after the Preliminary Report, the small percentage designated to that stage did not cover the actual costs of preparing the work.

In other negotiations, a high turnover rate in negotiators and legal counsel has caused considerable delay. In the Blood Akers case, however, negotiations that had stalled and threatened to break down completely were revived after the appointment of a new federal negotiator. Each case must be judged on its own merits, but changes in negotiating teams may be called for in some situations.

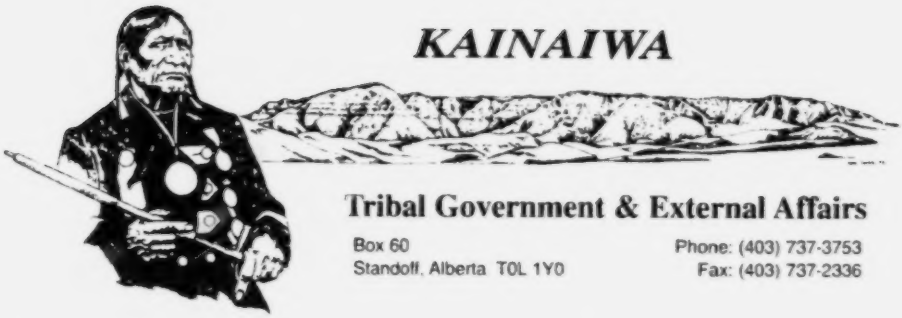
The ICC can often assist the parties to resolve stalemates involving interpretation of legal principles and case law – stalemates that can delay or derail negotiations. Because we chair negotiating tables relating to claims across the country, we are also in a unique position to recognize how different federal negotiators interpret various policy provisions, and sharing that information may help to overcome certain impasses.

FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION

Renée Dupuis
Chief Commissioner

Dated this 2nd day of August, 2005.

APPENDIX A



KAINAIWA

Tribal Government & External Affairs

Box 60
Standoff, Alberta T0L 1Y0

Phone: (403) 737-3753
Fax: (403) 737-2336

26Nov03

Ralph Brandt
Director of Mediation
Indian Claims Commission
Enterprise Building
Suite 400 - 427 Lauier Ave. West
P.O. Box 1750, Station B.
Ottawa, Ontario
KIP 1A2

Dear Ralph:

The Blood Tribe electorate ratified the Akers 2 Settlement/Trust Agreement on November 13, 2003. This brings an end to many years of effort and patience put forth by a number of people. I would like to thank you, your staff and the Commissioners for the great service provided. Your involvement ensured that the process was kept on track, adequate records provided and that everyone played by the ground rules. ICC's contribution is duly noted and greatly appreciated. You played a key role in the success of the Akers 2 Negotiations. Thank you.

Sincerely,

Randy Bottle
Chair, Tribal Government Committee
Co-lead Negotiator, Akers 2 Negotiation Team
Blood Tribe

cc: Minister Robert Nault, Indian Affairs

APPENDIX B

PILLIPOW & COMPANY
BARRISTERS & SOLICITORS

William J. Pillipow
Stephen M. Pillipow
Shelley J. Pillipow
Lesia S. Ostertag*
Paul Favel
Katherine Chandler-Pillipow
*(Also of the Alberta Bar)

Avord Tower
1010 - 606 Spadina Cres. E.
Saskatoon, Saskatchewan
S7K 3H1

Telephone: (306) 665-3456
Fax: (306) 665-3411
e-mail: pillipow@sk.sympatico.ca

November 16, 1999

Ralph Brant
Indian Claims Commission
Enterprise Building
400 - 427 Laurier Avenue West
Box 1750, Station "B"
OTTAWA, ON
K1P 1A2

Dear Sir:

RE: KAINAIWA - AKERS CLAIM
Phase II Negotiations
Our File #1067.001

I wish to confirm in writing my sentiments and that of the Kainaiwa representatives as expressed to you at our meeting of November 3rd in Calgary. As we stated, we have been very pleased and impressed with the study co-ordination services which have been provided by the Indian Claims Commission to both the Tribe and Canada in this process to date.

There is no question in my mind that the Commission's involvement in this process has been a positive factor in the discussions on this and other claims which we are working on and we will certainly encourage this involvement on any further claims we may be associated with.

Yours truly,

PILLIPOW & COMPANY

Lesia S. Ostertag

LSO/smt

cc Chief Chris Shade
Dorothy First Rider
Annabel Crop Eared Wolf

Indian Claims Commission

Enterprise Building
Suite 400 – 427 Laurier Avenue West
P.O. Box 1750, Station "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

Commission des revendications des Indiens

TRIBU DES BLOOD/KAINAIWA

Objet du rapport : *Cession Akers (Médiation)*

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 20 octobre 2005

Chef Chris Shade
Tribu des Blood/Kainaiwa

L'honorable Andy Scott
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable Irwin Cotler
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

Objet : Tribu des Blood/Kainaiwa – Négociations relatives à la cession Akers

La revendication de la Tribu des Blood relative à la cession consentie à Akers en 1889 a été reconnue officiellement par le gouvernement fédéral en avril 1998, lorsqu'elle a été acceptée aux fins de négociations.

En juin 1997, la Tribu des Blood a demandé à la Commission de faire enquête sur le rejet de sa revendication relative à la cession accordée à Akers en 1889 et la Commission a accepté. Au cours de l'enquête, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a demandé au ministère de la Justice de revoir cette revendication à la lumière de la jurisprudence récente, des témoignages recueillis au cours des audiences publiques de la Commission et des mémoires déposés. À la suite de cet examen, le ministre a accepté la revendication en avril 1998 aux fins de négociations.

À la demande de la Tribu des Blood, et avec l'assentiment du Canada, l'équipe de Médiation de la Commission a servi de facilitatrice neutre. Grâce au travail acharné et à la bonne volonté des parties, la médiation a débouché sur un projet de règlement. L'entente définitive a été soumise au vote et acceptée par la Première Nation en novembre 2003; l'entente a ensuite été signée par le ministre Scott en mars 2005.

Notre rapport, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, résume brièvement la revendication et décrit le processus de négociations.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Renée Dupuis
Présidente

Mailing address/Adresse postale
P.O. Box/C.P. 1750
Station/Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2

Physical address/Adresse municipale
Ed. Enterprise Building
Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
Ottawa, Canada K1R 7Y2

CANADA

Tel (613) 943-2737 *Fax* (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

RAPPORT DE MÉDIATION – NÉGOCIATIONS AVEC LA TRIBU DES BLOOD/KAINAIWA RELATIVES À LA CESSION AKERS

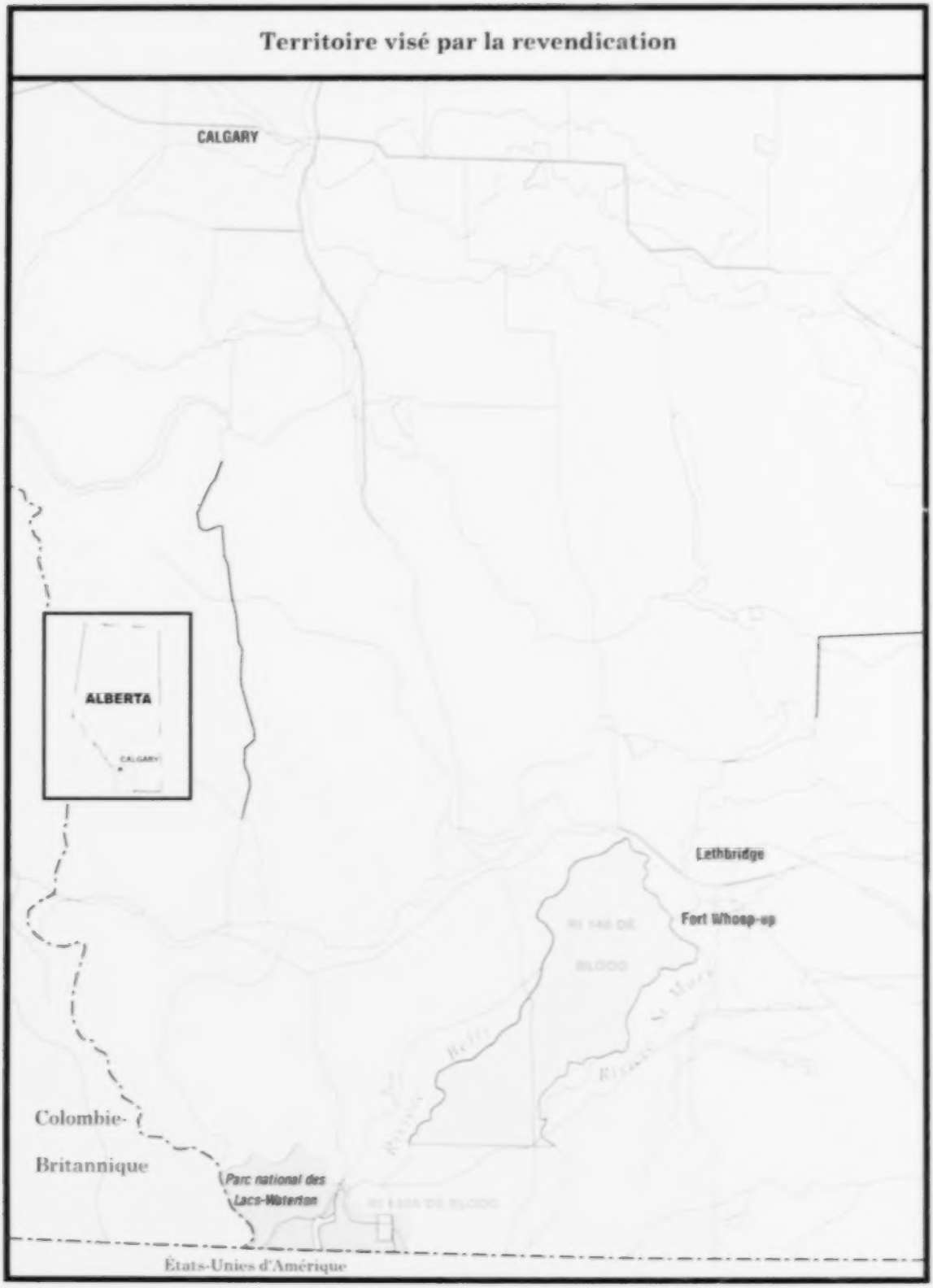
Août 2005

Note de la rédaction : Dans le présent document, les passages cités sont précédés de la mention [T] ou [Traduction] pour indiquer qu'il s'agit d'une traduction libre.

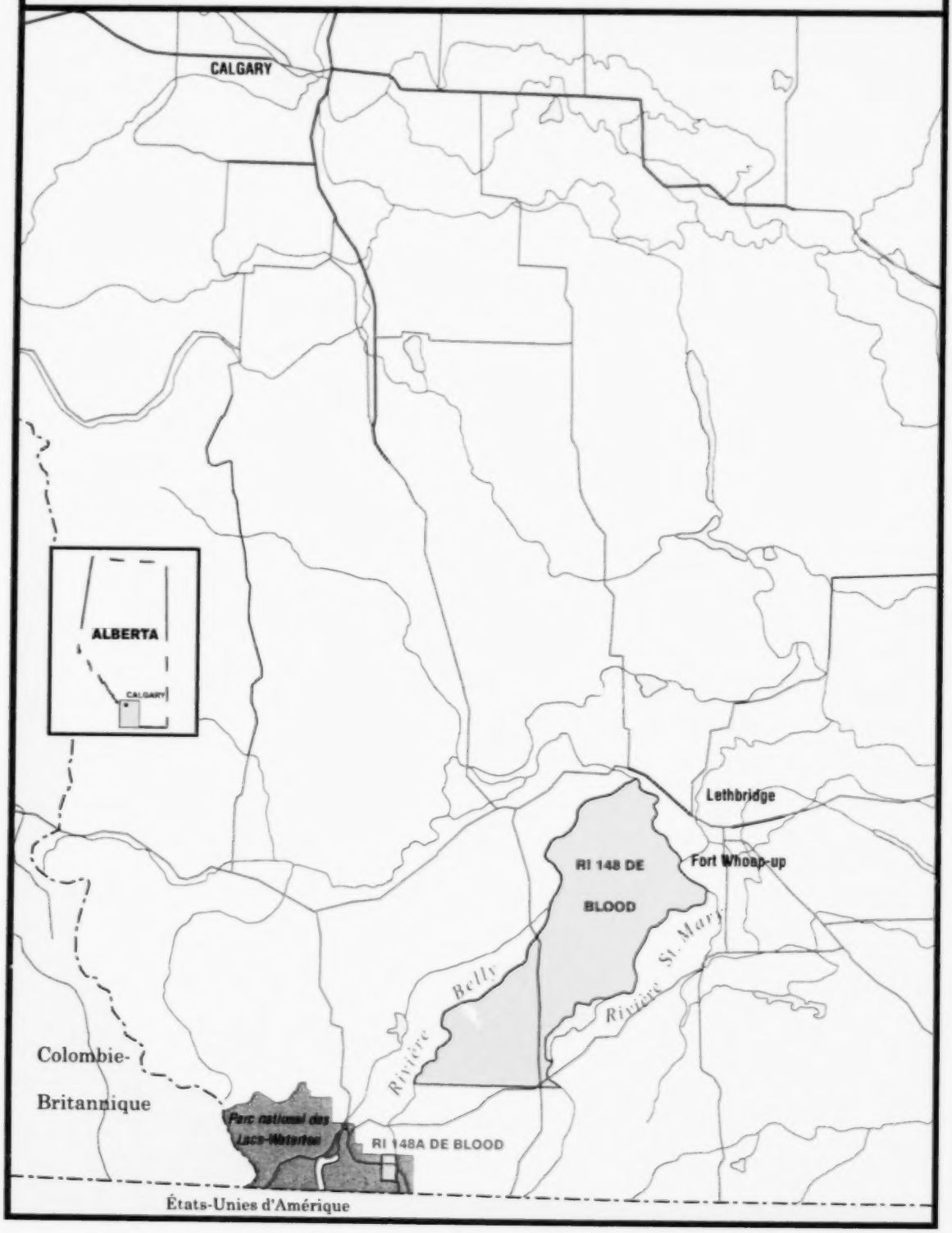
TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I	**INTRODUCTION**	1
	LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION	2
PARTIE II	**BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION**	5
PARTIE III	**NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION**	11
PARTIE IV	**CONCLUSION**	13
ANNEXES		
A	Lesia S. Ostertag, Pillipow & Company, à Ralph Brant, Commission des revendications des Indiens, 16 novembre 1999	15
B	Randy Bottle, président, Comité du gouvernement tribal, à Ralph Brant, Commission des revendications des Indiens, 26 novembre 2003	17

Territoire visé par la revendication



Territoire visé par la revendication



PARTIE I

INTRODUCTION

Historiquement, les Blood/Kainaiwa étaient des alliés politiques, culturels et économiques des Péigans et des Siksikas et formaient la Confédération des Pieds-Noirs. La réserve des Blood, la plus grande au Canada, se trouve à environ 200 kilomètres au sud de Calgary et s'étend de l'ouest de Cardston dans le sud, jusqu'aux limites de la ville de Lethbridge dans le nord-est. En mai 2005, la Tribu des Blood comptait une population inscrite de 9 736 personnes, dont 7 362 vivant dans la réserve[1]. Le présent rapport montre comment une revendication présentée par la Tribu des Blood, découlant d'événements qui se sont produits il y a plus d'un siècle et qui a été soumise pour examen en 1995 dans le cadre du processus de règlement des revendications particulières du gouvernement fédéral, a été résolue avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

Ce rapport ne décrit pas en détail l'historique de la revendication de la Tribu des Blood/Kainaiwa. Les questions soulevées dans la revendication concernant la cession Akers de 1889 et dans le processus d'enquête à ce sujet ont été exposées par la Commission, dans son rapport intitulé *Enquête sur la revendication de la tribu des Blood/Kainaiwa – Cession consentie à Akers en 1889*[2], paru en juin 1999. Le présent rapport livre un résumé des événements qui ont mené au règlement de la présente revendication et illustre le rôle que la Commission a joué à cet égard.

En avril 1995, la Tribu des Blood présente sa revendication, en conformité avec la Politique sur les revendications particulières du Canada, au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Cette revendication repose sur deux arguments, à savoir que la cession consentie à Akers en 1889 n'est pas valide, et qu'aucune indemnisation n'a été versée relativement aux terres qui ont été prises. En décembre 1995, le Canada accepte de négocier la partie de la revendication qui concerne le non-versement d'une indemnisation, tandis que pour sa part, les Kainaiwa continuent à examiner la question de la validité de la cession de 1889. Les négociations débouchent en août

---

1 Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada [AINC], Profils des Premières nations, Tribu des Blood, http://sdiprod2.inac.gc.ca/fnprofiles (1er juin 2005).

2 Commission des revendications des Indiens, *Enquête sur la revendication de la tribu des Blood/Kainaiwa – Cession consentie à Akers en 1889* (Ottawa, juin 1999), publiée en (2000) dans 12 ACRI 3.

1996 sur un règlement relatif à l'indemnisation (Akers I), règlement qui est ratifié par les Kainaiwa en mars 1997.

En juin 1997, la Tribu des Blood/Kainaiwa demande à la CRI de faire enquête sur le volet non réglé de la revendication, celui concernant la cession (Akers II). Après une séance de planification préliminaire, une série d'audiences publiques a lieu en octobre et décembre 1997, au cours desquelles des anciens des Kainaiwa parlent de l'importance de la tradition orale de la tribu, démontrant clairement qu'il n'y a jamais eu d'assemblée de cession ou de vote. Après la dernière audience publique en décembre 1997, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) demande au ministère de la Justice d'examiner la revendication concernant la cession Akers à la lumière de la jurisprudence récente, des mémoires déposés et des récits des anciens.

En avril 1998, le Canada accepte de négocier la revendication, reconnaissant que la Première Nation a prouvé de façon suffisante son argument voulant que la cession n'est pas valide, puisque le Canada n'a pas obtenu [T] « le plein consentement informé des membres adultes de sexe masculin de la tribu[3]. »

En conséquence, il n'est plus nécessaire que la CRI poursuive son enquête sur cette question, et les commissaires ne font aucune recommandation. Dans les remerciements que la Tribu des Blood/Kainaiwa a adressés à la CRI pour l'avoir aidée à faire progresser le traitement de sa revendication concernant la cession, elle a indiqué qu'elle entendait recommander au Canada que la Commission participe à l'étape des négociations[4]. La Commission a donc accepté d'agir en qualité de facilitateur impartial lors des négociations, qui débutent peu de temps après.

Le mandat de la Commission et le processus de médiation

La Commission des revendications des Indiens a été constituée, dans le cadre d'une initiative conjointe, au terme d'années de discussions entre les Premières Nations et le gouvernement du

---

[3] John Sinclair, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien, MAINC, 15 avril 1998, reproduit dans (2000) 12 ACRI 3, p. 41.

[4] Dorothy First Rider, présidente, Comité du gouvernement de la Tribu des Blood, à la Commission des revendications des Indiens, 29 avril 1998 (dossier 2108-25-01 de la CRI, vol. 1).

Canada quant à la façon d'améliorer le processus de traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Après la création de la Commission, par décret, le 15 juillet 1991, Harry S. LaForme, ancien commissaire de la Commission des Indiens de l'Ontario, est nommé commissaire en chef de l'organisme. La CRI deviendra pleinement opérationnelle en juillet 1992, avec la nomination de six commissaires.

La Commission est investie d'un double mandat : elle a le pouvoir, premièrement, d'enquêter, en conformité avec la *Loi sur les enquêtes*, sur les revendications particulières rejetées par le Canada et, deuxièmement, de fournir des services de médiation à l'égard des revendications en cours de négociation.

Le Canada classe la plupart des revendications dans l'une des deux catégories suivantes : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales sont en général fondées sur un titre ancestral non éteint et surviennent ordinairement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les revendications particulières portent en général sur un manquement à des obligations découlant d'un traité ou sur des obligations légales que la Couronne n'a pas respectées, comme un manquement à une entente ou un différend quant aux obligations découlant de la *Loi sur les Indiens*.

C'est sur cette dernière catégorie de revendications que portent les travaux de la CRI. La Commission a pour mandat d'examiner en profondeur, avec les requérants et le gouvernement, une revendication rejetée et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* donne à la Commission de vastes pouvoirs dans le déroulement de ses enquêtes, lui permettant de recueillir de l'information et de citer au besoin des témoins à comparaître. Si l'enquête permet de conclure que les faits et le droit démontrent que le Canada a envers les requérants une obligation légale non respectée, la CRI peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication.

En plus de mener des enquêtes, la Commission peut fournir des services de médiation à la demande des parties. Dès sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale et a vigoureusement cherché à promouvoir la médiation au lieu du recours aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des ententes conciliant leurs intérêts divergents de

manière juste, rapide et efficiente, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.

PARTIE II

BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

Le 22 septembre 1877, la Tribu des Blood/Kainaiwa conclut le Traité 7 avec des représentants de la Reine. Selon le traité, des terres de réserve doivent être mises de côté pour les Nations des Blood, des Blackfoot et des Sarcee, le long des rivières Bow et Saskatchewan Sud. Toutefois, peu de temps après, la Tribu des Blood fait savoir qu'elle préférerait une réserve distincte pour elle-même, du côté sud de la rivière Belly, à l'est de l'embranchement avec la rivière Kootenai[5].

En 1869, deux commerçants du Montana établissent un poste de traite à la jonction des rivières Belly et St. Mary, en un lieu communément appelé Fort Whoop-Up. Le poste est abandonné lorsque la Police à cheval du Nord-Ouest s'établit dans la région en 1874, mais celui qui s'en occupe, David Akers, continue à vivre sur les lieux, s'occupant principalement d'exploitation maraîchère et d'élevage.

Au cours de l'été 1882, l'arpenteur John C. Nelson effectue un arpentage de la réserve nouvellement choisie (réserve indienne (RI) 148 des Blood) qu'il décrit comme ayant une superficie de 650 milles carrés, [T] « située entre les rivières St. Mary et Belly et bordée par celles-ci, de leur jonction en bas de [Fort] Whoop-up jusqu'à une ligne est-ouest qui forme sa limite sud [...] à environ neuf milles au nord de la frontière internationale »[6]. Lorsque le commissaire adjoint des Indiens, E.T. Galt, inspecte les réserves à l'automne 1882, il précise avoir remarqué que deux non-Indiens sont installés dans la réserve, l'un d'eux étant David Akers, à Fort Whoop-Up :

> [Traduction]
> Un dénommé Cochrane est en possession, dans la réserve des Blood, d'un ranch qu'il occupe depuis plusieurs années et les Indiens sont anxieux de le voir quitter les lieux. [...]
>
> Un dénommé Akers occupe aussi illégalement la réserve. Ses améliorations, qui se situent à l'extrémité est de la réserve, sont très importantes et sont connues sous le vocable de Fort Whoop-up. J'ai demandé à l'agent des Indiens d'en estimer

---

[5] Norman T. McLeod, agent des Indiens, à Edgar Dewdney, commissaire des Indiens, 29 décembre 1880, Canada, Parlement, *Documents de la session*, 1880-81, n° 14, « Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1880 », p. 97-98, reproduit dans (2000) 12 ACRI 3, p. 14.

[6] John C. Nelson, arpenteur fédéral (AF), au surintendant général des Affaires indiennes, 29 décembre 1882, Canada, Parlement, *Documents de la session*, 1883, n° 5, « Rapport annuel des Affaires indiennes pour l'année terminée le 31 décembre 1882 », reproduit dans (2000) 12 ACRI 3, p. 16.

> la valeur, en vue de conclure un règlement avec Akers, car les Indiens ne toléreront pas que des Blancs vivent dans leur réserve. Je me permettrai de vous informer que Fort Whoop-up a été construit il y a dix ans[7].

Le 2 juillet 1883, le chef Mekasto (Red Crow) et 17 autres chefs apposent leurs marques sur les articles du traité établis dans le but de modifier les dispositions du Traité 7 relatives aux réserves. Est exclue de la nouvelle réserve une superficie décrite dans ce document en ces termes : [T] « [...] toute portion du quart *nord-est* de la section numéro trois, township numéro huit, rang vingt-deux, à l'ouest du quatrième méridien principal, pouvant se trouver à l'intérieur des limites précitées »[8]. L'endroit visé par cette exception était censé être le lieu où se trouvait le Fort Whoop-Up d'Akers, mais on découvrira par la suite que le fort était en fait situé dans le quart *nord-ouest* de cette section. Cette erreur sera corrigée par les articles du traité du 9 septembre 1886[9].

En 1885, David Akers demande au ministère de l'Intérieur d'acheter des terres délimitées par les rivières Belly et St. Mary et par les limites sud et ouest de la section 3, township 8, rang 22, à l'ouest du quatrième méridien (O4M). La demande est acheminée au ministère des Affaires indiennes et, selon un rapport du commissaire des Indiens, Edgar Dewdney, le surintendant général adjoint des Affaires indiennes (SGAAI) a écrit au ministère de l'Intérieur en décembre 1885, indiquant que les terres demandées par Akers ne se trouvent pas dans les limites de la réserve des Blood. Akers se voit par la suite accorder l'autorisation de circuler sur les terres et reçoit l'autorisation de les acheter. Parallèlement, toutefois, les représentants des Affaires indiennes à Ottawa examinent le plan et le rapport de l'arpenteur et, ayant trouvé des éléments de preuve qui remettent en question la conclusion du commissaire Dewdney, demandent au ministère de l'Intérieur de retarder l'émission d'une patente à Akers.

---

7 E.T. [Galt] à Edgar Dewdney, commissaire des Indiens, 5 octobre 1882, Bibliothèque et Archives Canada (BAC), RG 10, vol. 3637, dossier 7134, ruban C-10112 (documents de la CRI, p. 3-15), reproduit dans (2000) 12 ACRI 3, p. 16.

8 Articles of Treaty, 2 juillet 1883, Canada, *Indian Treaties and Surrenders*, vol. 2 (Ottawa, Queen's Printer, 1891; repr. Toronto: Coles, 1971), p. 134. Italiques ajoutés.

9 N° 237, Canada, *Indian Treaties and Surrenders, from 1680 to 1890 in Two Volumes* (1891; fac-similé, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1993), 2 : p. 194-195.

Il faudra compter trois autres années avant que la question ne soit résolue; dans l'intervalle, Akers, sur [T] « autorisation personnelle particulière du ministre de l'Intérieur », a [T] « acheté un certificat de concession de soldat portant sur 320 acres de terre, dans l'intention de l'appliquer à la bande devant lui être accordée alors [...] »[10]. En novembre 1888, l'arpenteur Nelson, accompagné de Mekasto (Red Crow), de Blackfoot Old Woman, de White Calf et de l'agent des Indiens pour la région, passent en revue les limites de la réserve des Blood, après quoi Mekasto déclare que : [T] « les limites de sa réserve telles que fixées maintenant ne seraient plus jamais mises en doute »[11]. Pendant la même visite, Nelson marque aussi le quart nord-ouest de la section 3 pour David Akers, en plantant des bornes métalliques aux coins. Il déclare ultérieurement que Akers pourrait accepter certaines terres vacantes du côté nord de la rivière Belly, à la place de terres situées dans la réserve des Blood, mais Akers refuse de se réinstaller.

Le seul recours qui s'offre au ministère des Affaires indiennes est alors d'obtenir la cession des terres par la Tribu des Blood. En juin 1889, le commissaire Hayter Reed est autorisé à consigner la cession. Reed, qui a demandé des instructions additionnelles concernant une indemnisation, se voit répondre ce qui suit :

> [Traduction]
> Lorsque vous consignerez la cession, il vous faudra obtenir les conditions les plus favorables possible des Indiens, engageant le Ministère le moins possible quant aux questions de compensation, sous forme de terres ou autres [...] Le surintendant général doute que l'on puisse offrir aux Indiens des terres équivalentes dans l'entourage immédiat de la réserve, et il considère que des terres le moindrement éloignées de leur réserve seront en comparaison dénuées de valeur pour eux[12].

La cession de 440 acres situées entre les rivières Belly et St. Mary, aux limites sud et ouest de la section 3, township 8, rang 22, à l'ouest du deuxième méridien (O2M), est signée le

---

[10] A.M. Burgess, sous-ministre, ministère de l'Intérieur, à L. Vankoughnet, SGAAI, 14 février 1887, cité dans (2000) 12 ACRI 3, p. 23.

[11] John C. Nelson (AF), au surintendant général des Affaires indiennes, 12 novembre 1888, cité dans (2000) 12 ACRI 3, p. 23.

[12] R. Sinclair, SGAAI par intérim, à Hayter Reed, commissaire des Indiens, 13 juillet 1889, cité dans (2000) 12 ACRI 3, p. 25.

2 septembre 1889. L'affidavit selon lequel les dispositions de l'*Acte des Sauvages* concernant la cession de terre ont été respectées ne sera pas signé par le chef Mekasto avant le 20 décembre 1889. L'agent des Indiens William Pocklington explique le retard en ces termes :

> [Traduction]
> J'ai enfin réussi à convaincre « Red Crow » le 19 à passer devant son honneur le juge Macleod l'affidavit par lequel il cède la partie de la réserve que revendique W. D. Akers à Whoop-up. J'ai emmené « Red Crow » chez Macleod et chemin faisant je lui ai parlé de la question et il a fini par me dire que M. Akers avait dit au « chef Day » qu'il voulait que les Indiens l'expulsent de la réserve, sans aucun doute en vue de présenter une demande contre le gouvernement à ce propos. J'ai dit à « Red Crow » qu'il ne pouvait pas vraiment refuser de passer l'affidavit, car il l'avait déjà fait deux fois[13], mais que malheureusement à cause d'une erreur d'arpentage, nous désirions recommencer. Il a fini par dire que si le juge Macleod et moi disions que c'était bien, il passerait l'affidavit[14].

La cession est signée par l'agent des Indiens, William Pocklington, et l'interprète, David Mills, mais c'est Hayter Reed qui signe l'affidavit le 16 mai 1890 – huit mois après la cession, et près de cinq mois après que Red Crow l'eut signée[15]. Le décret par lequel la cession est acceptée suivra peu après, le 11 juin 1890.

La superficie cédée par la Tribu des Blood était importante pour cette dernière. Ces terres étaient leur lieu de campement traditionnel en hiver et un lieu de sépulture des Kainaiwa, et constituaient aussi un important lieu de cueillette de nombreux produits utilisés à des fins alimentaires, médicinales et spirituelles. Elles recelaient de généreuses ressources pour la chasse, le piégeage et le pâturage des chevaux, en plus de remplir des fonctions récréatives et commerciales de premier ordre pour la tribu. En outre, un important passage sur la rivière faisait de ces terres un lieu de rencontre et de commerce essentiel pour les Indiens. Compte tenu de l'importance de ces terres, les anciens des Blood croient que leur cession aurait représenté un événement d'une grande

---

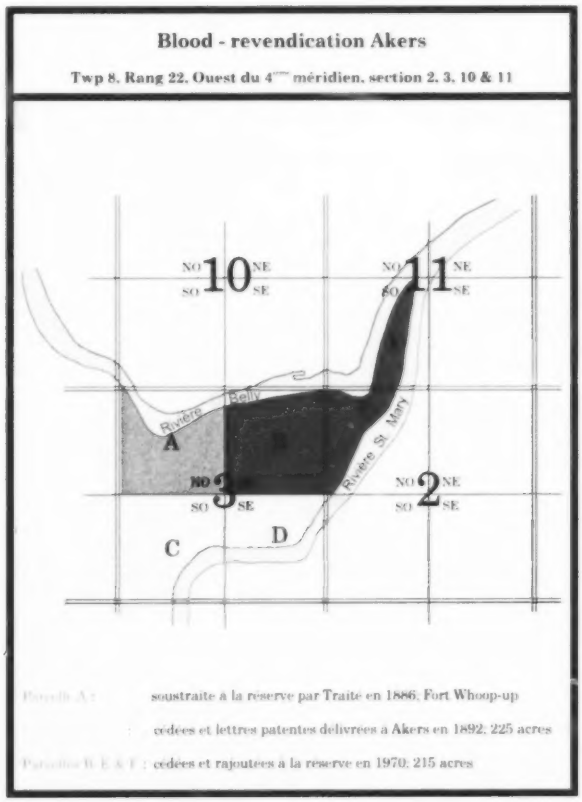
13 Les deux affidavits de Mekasto auxquels Pocklington fait allusion concernaient les modifications apportées au traité en 1877 et la correction apportée au traité en 1883. Aucun de ces affidavits ne portait sur la cession de terres.

14 William Pocklington, agent des Indiens, agence de Blood, à Hayter Reed, commissaire des Indiens, 8 janvier 1890, cité dans (2000) 12 ACRI, p. 26.

15 N° 282, Canada, *Indian Treaties and Surrenders, from No. 281 to No. 483, Vol. III* (1912; fac-similé, Saskatoon: Fifth House Publishers, 1993), 3: 4-5.

portée dans l'histoire de la tribu, mais l'histoire orale, transmise de génération en génération, ne relate aucun événement de cette nature. Les Blood sont par conséquent profondément convaincus qu'il n'y a jamais eu d'assemblée de cession, mais croient plutôt que David Akers a été autorisé à utiliser ces terres de façon à lui permettre d'assurer la subsistance de son épouse d'origine blood et de ses enfants[16].

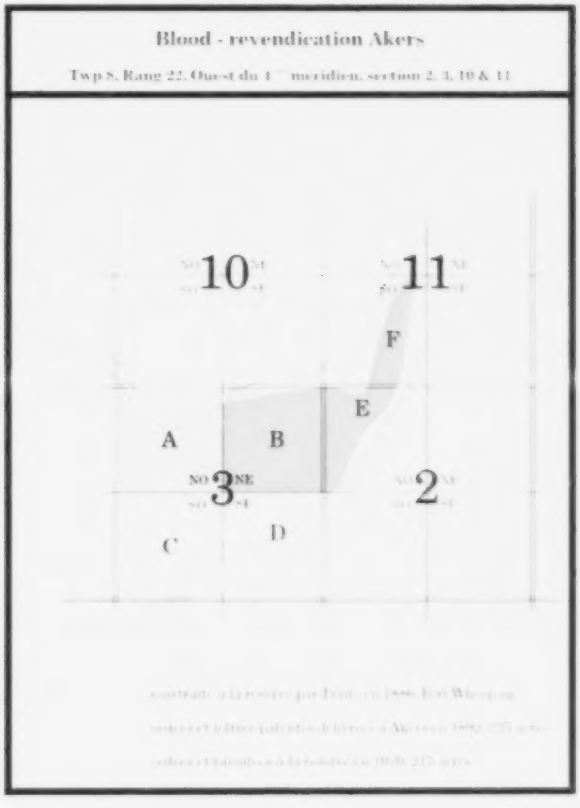
Le 5 août 1892, une patente est délivrée à Akers pour les terres cédées, décrites comme étant constituées de 330 acres situées en partie dans la moitié ouest et dans le quart sud-est de la section 3, township 8, rang 22, à l'ouest du deuxième méridien (O2M). Les 219 acres restantes, situées entre les deux rivières en partie dans le quart nord-ouest de la section 2 et dans le quart sud-ouest de la section 11, tous deux dans le township 8, rang 22, n'ont jamais fait l'objet d'une lettre patente, et ont été remises à la tribu le 19 août 1970. Comme le croquis qui suit le démontre, toutefois, il n'y avait pas (et il n'y a toujours pas) d'accès légal à ces 219 acres, depuis le reste de la réserve.


Blood - revendication Akers
Twp 8, Rang 22, Ouest du 4ième méridien, section 2, 3, 10 & 11
NO NE
SO 10 SE
NO NE
SO 11 SE
Rivière Belly
Rivière St. Mary
A
B
NO NE
SO 3 SE
NO NE
SO 2 SE
C
D
soustraite à la réserve par Traite en 1886, Fort Whoop-up
cédées et lettres patentes délivrées à Akers en 1892, 225 acres
cédées et rajoutées à la réserve en 1970, 215 acres

16 Voir le témoignage des anciens dans (2000) 12 ACRI 3, p. 28-33.

portée dans l'histoire de la tribu, mais l'histoire orale, transmise de génération en génération, ne relate aucun événement de cette nature. Les Blood sont par conséquent profondément convaincus qu'il n'y a jamais eu d'assemblée de cession, mais croient plutôt que David Akers a été autorisé à utiliser ces terres de façon à lui permettre d'assurer la subsistance de son épouse d'origine blood et de ses enfants[16].

Le 5 août 1892, une patente est délivrée à Akers pour les terres cédées, décrites comme étant constituées de 330 acres situées en partie dans la moitié ouest et dans le quart sud-est de la section 3, township 8, rang 22, à l'ouest du deuxième méridien (O2M). Les 219 acres restantes, situées entre les deux rivières en partie dans le quart nord-ouest de la section 2 et dans le quart sud-ouest de la section 11, tous deux dans le township 8, rang 22, n'ont jamais fait l'objet d'une lettre patente, et ont été remises à la tribu le 19 août 1970. Comme le croquis qui suit le démontre, toutefois, il n'y avait pas (et il n'y a toujours pas) d'accès légal à ces 219 acres, depuis le reste de la réserve.



16 Voir le témoignage des anciens dans (2000) 12 ACRI 3, p. 28-33.

En 1893, les terres détenues par Akers tombent entre les mains de ses créanciers, et Akers décède au début de 1894. En dépit de la suggestion faite par des fonctionnaires des Affaires indiennes d'acheter ces terres et de leur rendre le statut de réserve, et du souhait exprimé par le chef Mekasto qu'il en soit ainsi, au moins un quart de section sera attribué à William Arnold en 1894. A.E. Forget, le commissaire adjoint des Indiens, confirme l'opinion des anciens voulant que la cession de 1889 se limite à l'usage des terres par Akers, et il suggère fortement que les terres soient remises à la Tribu des Blood, en ces termes :

> [Traduction]
> Après vérification de cette affaire, je constate que le droit accordé à Arnold se trouve sur des terres visées par la cession de 440 acres de septembre 1889, lesquelles, bien que cela ne soit pas indiqué dans le document, ont été cédées au profit seulement de feu M. Akers et on peut facilement imaginer que les Indiens ne peuvent comprendre pourquoi la présence d'un autre que Akers ou ses héritiers sur ces terres est permise. Il appert donc, relativement à la proposition que les terres cédées en 1889 soient acquises de nouveau, que ces terres, bien qu'il n'en soit pas fait mention dans le document écrit, aient été cédées par les Indiens pour permettre au gouvernement de les transférer à Akers, et comme le montre maintenant l'acceptation par l'agent des terres fédérales d'un droit d'établissement pour une autre personne visant une partie des terres en question, une portion de celles-ci n'a pas été occupée par la personne au profit de laquelle elles ont été cédées, elles doivent demeurer en la possession du gouvernement pour qu'il en soit disposé de la manière qui semble le mieux convenir aux intérêts des Indiens. En l'espèce, ce qui conviendrait le mieux au bien-être des Indiens serait d'acquérir de nouveau la propriété des terres. Je propose que les parties qui n'ont pas été vraiment occupées par Akers et font partie de sa succession, soient rendues par le gouvernement à la bande et qu'on demande au ministère de l'Intérieur d'annuler le droit d'établissement consenti à Arnold.
>
> En ce qui concerne la suggestion du Ministère que le territoire inclus dans la propriété de Akers pourrait être, en connaissance de cause, obtenu par les Indiens par achat, je ferai remarquer, argument supplémentaire en faveur de rendre les terres qui ne sont pas occupées par la succession, qu'il semble qu'aucune considération n'a jamais été reçue par les Indiens pour compenser la valeur des 440 acres auxquelles ils ont renoncé uniquement pour permettre de régler une revendication qui était présentée avec insistance contre le gouvernement par ledit D. A. Akers[17].

La recommandation de Forget ne sera jamais mise à exécution. Le titre sur les terres de la section 3, township 8, rang 22, est actuellement enregistré au nom d'un éleveur de la région de Lethbridge.

---

[17] A.E. Forget, commissaire adjoint des Indiens, à Hayter Reed, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, 19 juillet 1894, cité dans (2000) 12 ACRI 3, p. 27-28.

PARTIE III

NÉGOCIATION DE LA REVENDICATION ET MÉDIATION

Le rôle de la Commission quant au règlement de la revendication aurait normalement pris fin dès la conclusion de l'enquête et l'acceptation par le Canada de la revendication aux fins de négociation. Dans le cas présent, toutefois, la Tribu des Blood a demandé que la CRI continue à participer au processus de négociation en tant que facilitateur neutre, ce que le Canada a accepté.

La facilitation a surtout porté sur des questions de processus. Avec l'accord des parties aux négociations, la Commission a présidé les séances de négociation, fourni un compte rendu exact des discussions, vérifié l'exécution des engagements, consulté les parties pour établir des ordres du jour mutuellement acceptables et déterminé le lieu et l'heure des rencontres. La Commission était également disponible pour régler les différends par la médiation quand les parties lui en faisaient la demande, pour les aider à prendre les dispositions nécessaires à la poursuite de la médiation, et pour coordonner les évaluations foncières et les études de perte d'usage entreprises par les parties[18].

Même si la Commission n'est pas autorisée à divulguer la teneur des discussions qui ont eu lieu dans le cadre des négociations, on peut dire que la Tribu des Blood/Kainaiwa et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont travaillé à la définition de principes de négociation et d'un protocole de travail qui les ont aidés à parvenir à un règlement de la revendication à la satisfaction des deux parties.

Dans le cadre des négociations, les parties se sont entendues sur la nature du rôle de la Commission; sur l'incidence de l'entente de règlement de 1996 concernant la revendication Akers I; sur la définition des dommages et des critères d'indemnisation; sur l'évaluation des pertes économiques; sur l'indemnisation relative aux pertes historiques; sur les évaluations foncières et les études de perte d'usage; sur l'examen de la création d'une réserve et des coûts d'acquisition; sur les frais associés aux négociations et à la ratification; sur les questions, ententes et communications relatives au règlement et sur la ratification.

Les parties ont entamé les recherches requises à cette fin en confiant à un consultant le soin de rédiger un rapport faisant état des études à effectuer pour évaluer correctement les pertes subies par la tribu à la suite de la prise illégale des terres visées par la revendication. À la lumière de cet

---

[18] La lettre dans laquelle la conseillère juridique des Kanaiwa reconnait les services rendus par la CRI dans la coordination des études, en date du 16 novembre 1999, est reproduite à l'annexe A.

exercice, il a été décidé que deux évaluations foncières seraient menées, de même que des études de perte d'usage en ce qui a trait à l'agriculture, aux ressources forestières et aux activités traditionnelles, de même qu'une étude sur la perte de revenu au chapitre des minéraux. La Commission a été appelée à coordonner ces études, à en surveiller l'exécution, à coordonner les réunions et à faciliter les communications entre les parties; en d'autres termes, à assumer des fonctions d'administration et de liaison dont les parties auraient dû, à défaut, se charger.

Lorsque les études ont été achevées, à l'étape du rapport préliminaire, les parties ont convenu de revenir à une approche globale dans les négociations et de se fonder surtout sur l'information recueillie jusque-là. Seule l'étude sur le pétrole et le gaz faisait exception puisqu'il fallait la mettre à jour afin de faire état des derniers développements au sujet de puits de pétrole en exploitation se trouvant près des terres visées par la revendication. Des négociations complexes et intenses ont suivi, au fil de plusieurs mois pendant lesquels des offres et contre-offres ont été soumises; toutefois, en avril 2001, l'écart entre les parties était toujours important; on pouvait alors se demander si une rupture complète des négociations n'était pas à craindre. Cependant, en janvier 2002, un nouveau négociateur fédéral a été nommé, et les parties ont par la suite été en mesure de parvenir à une entente provisoire en mai 2003.

Pendant que le Canada franchissait les étapes de son propre processus d'approbation, les conseillers juridiques des parties travaillaient aux documents nécessaires à la conclusion de l'entente. En septembre 2003, une entente de règlement a été paraphée par deux des conseillers de la tribu et par le négociateur fédéral. En novembre 2003, l'entente a été ratifiée par un vote de la communauté[19].

Le 31 mars 2005, le ministre Andy Scott a signé l'entente de règlement, qui prévoit le versement d'une indemnité de 3,55 millions de dollars à la Tribu des Blood.

---

[19] Deux semaines plus tard, Randy Bottle, président du Comité du gouvernement tribal, écrit à la CRI pour la remercier d'avoir contribué à la conclusion d'une entente. Voir l'annexe B.

PARTIE IV

CONCLUSION

L'examen de la revendication concernant la cession Akers aura duré huit ans et demi, depuis sa présentation jusqu'à la ratification de son règlement. Comparativement à d'autres revendications qui ont été soumises à l'examen de la Commission des revendications des Indiens, il s'agit d'une période relativement courte, surtout si l'on considère qu'il y a eu enquête de la CRI, deux négociations et deux règlements. Les négociations concernant la revendication Akers II – qui porte sur une cession non valide – ont pris plus de temps que prévu et ont failli être rompues à plus d'une reprise. Lorsqu'elle agit comme facilitateur ou médiateur, la CRI n'est pas habilitée à forcer un règlement ou à en imposer un, et à cet égard, il faut souligner la persévérance des parties qui ont su surmonter leurs difficultés pour parvenir à un règlement.

À la lumière de l'expérience qu'elle a acquise, la Commission a un certain nombre d'observations et de recommandations à formuler, susceptibles d'être utiles dans des négociations ultérieures. Dans d'autres rapports, nous avons fait état de la nécessité d'évaluer soigneusement les exigences relatives aux évaluations et aux études de perte d'usage. La nécessité d'une telle évaluation ressort encore davantage dans une affaire comme celle de la revendication des Blood concernant Akers, dans le cadre de laquelle des négociations concernant les mêmes terres se sont produites sur une courte période de temps (les négociations concernant le volet de l'indemnisation de la revendication se sont déroulées entre décembre 1995 et août 1996, et celles touchant la non-validité de la cession ont commencé en avril 1998). Compte tenu du coût élevé, en termes de temps et d'argent, des évaluations foncières et des études de perte d'usage, les parties devraient songer dès le début à la possibilité de se servir d'études antérieures existantes ou de mettre ces études à jour rapidement, de manière à en réduire le coût. De plus, dans toute la mesure du possible, il faudrait faire appel aux mêmes équipes, aux diverses étapes des négociations, afin d'éviter qu'une nouvelle équipe ait à se familiariser avec le requérant, les terres visées et les questions qui s'y rattachent.

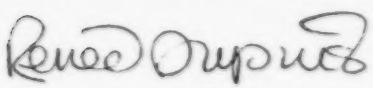
Un consultant embauché pour les études de perte d'usage au cours de ces négociations a subi des retards tant pour la signature du contrat par les Affaires indiennes que pour le paiement des factures. Ces retards peuvent entraver l'avancement des travaux, et les parties aux négociations

devraient tout mettre en oeuvre pour les éviter. Il serait en outre souhaitable que les parties ajoutent une disposition au contrat pour qu'il soit possible de modifier l'échéancier des paiements, pour le cas où des études devraient être interrompues à la demande de la table, avant que le rapport final ne soit complété. Dans le cas des études réalisées pour les Blood, les paiements progressifs stipulés au contrat avec les Affaires indiennes avaient été fixés à partir de l'hypothèse qu'un rapport définitif serait produit, une somme plus importante étant prévue vers la fin des travaux plutôt qu'au début. Lorsque les parties aux négociations ont décidé de mettre un terme aux études après le rapport préliminaire, le faible pourcentage des fonds désignés à cette étape ne suffisait pas à absorber les coûts réels de préparation des travaux.

Dans d'autres négociations, nous avons vu que le roulement élevé des négociateurs et des conseillers juridiques a entraîné des retards considérables. Toutefois, dans le cas de la revendication Akers des Blood, les négociations, qui avaient stagné et avaient bien failli être rompues, ont été relancées après la nomination d'un nouveau négociateur fédéral. Chaque cas est particulier; toutefois, des changements dans les équipes de négociation peuvent parfois s'imposer, dans certaines situations.

La CRI peut souvent aider les parties à se sortir d'impasses découlant de l'interprétation de principes juridiques ou de la jurisprudence – impasses pouvant retarder les négociations ou entraîner leur rupture. Comme nous présidons des tables de négociation au sujet de revendications un peu partout au pays, notre position privilégiée nous permet de constater à quel point les négociateurs fédéraux peuvent interpréter différemment les diverses dispositions de la politique; le fait de partager cette information peut contribuer à surmonter certaines impasses.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Renée Dupuis
Présidente

Fait ce 2 août 2005.

ANNEXE A

[Traduction]

Le 16 novembre 1999

Ralph Brant
Commission des revendications des Indiens
Immeuble Enterprise 992931
400 - 427, avenue Laurier Ouest
C.P. 1750, succursale B
OTTAWA (ON)
K1P 1A2

OBJET : REVENDICATION AKERS – KAINAIWA
Étape II des négociations
N° de dossier : 1067.001

Monsieur,

Je tiens à vous confirmer par écrit, en mon nom et en celui des représentants des Kainaiwa, les impressions dont je vous ai fait part à notre rencontre du 3 novembre à Calgary. Comme nous l'avons dit alors, nous sommes à la fois très satisfaits et impressionnés des services de coordination des études qui ont été fournis par la Commission des revendications des Indiens à la fois à la tribu et au Canada, au cours du processus, jusqu'à maintenant.

Il ne fait aucun doute dans mon esprit que la participation de la Commission à ce processus a eu des effets positifs au cours des discussions sur cette revendication et sur d'autres également, et nous entendons certainement encourager cette participation, dans le cadre de toute autre revendication dans laquelle nous pourrions nous engager.

Veuillez agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

PILLIPOW & COMPANY

Lesia S. Ostertag

LSO/smt

c.c. Chef Chris Shade
Dorothy First Rider
Annabel Crop Eared Wolf

ANNEXE B

[Traduction]

KAINAIWA

Tribal Government & External Affairs
Box 60 Téléphone : (403) 737-3753
Standoff (Alberta) T0L 1Y0 Télécopieur : (403) 737-2336

Le 26 novembre 2003

Ralph Brant
Directeur de la médiation
Commission des revendications des Indiens
Immeuble Enterprise
400 - 427, avenue Laurier Ouest
C.P. 1750, succursale B
OTTAWA (ON)
K1P 1A2

Cher Ralph,

L'électorat de la Tribu des Blood a ratifié l'entente de règlement/de fiducie concernant la revendication Akers II le 13 novembre 2003. Ce résultat couronne les nombreuses années d'efforts et de patience d'un grand nombre de personnes. J'aimerais vous remercier, ainsi que votre personnel et les commissaires, pour le service de grande qualité que nous avons obtenu de vous. Votre participation a permis d'orienter le processus dans la bonne direction, d'obtenir des documents adéquats et de s'assurer que tous observent les règles du processus. Nous prenons acte de la contribution de la CRI et l'apprécions grandement. Vous avez joué un rôle clé dans l'issue fructueuse des négociations concernant Akers II, et nous vous en remercions.

Veuillez agréer, cher Ralph, nos salutations distinguées.

Randy Bottle
Président, Comité du gouvernement tribal
Co-négociateur en chef, Équipe de négociation Akers II
Tribu des Blood

c.c. : Ministre Robert Nault, Affaires indiennes

Commission des revendications des Indiens

Édifice Enterprise
427, av. Laurier ouest, suite 400
C.P. 1750, succursale "B"
Ottawa (Canada) K1P 1A2
Téléphone (613) 943-2737 Télécopieur (613) 943-0157
www.indianclaims.ca